

dr Stefan Babiarczyk\*

## OCHRONA ZABYTEKÓW W PRAWIE ADMINISTRACYJNYM. WYBRANE ZAGADNIENIA

### 1. RYS HISTORYCZNY

Już od dawna ochrona zabytków, a także opieka nad zabytkami kultury i sztuki były wyrazem troski władz Rzeczypospolitej Polskiej. Dostrzegano bowiem, że „przetrwanie zabytków i zachowanie ich dla przyszłych generacji uzależnione jest od roztoczenia nad nimi opieki. Troska i bieżąca dbałość stwarzają podstawę do zapewnienia im długowieczności, podczas gdy niedbalstwo i pozostawienie samych sobie nieuchronnie prowadzą do ich degradacji, a w konsekwencji – do całkowitego unicestwienia”<sup>1</sup>. Podkreśla się w związku z tym, że zachowanie dziedzictwa kulturowego należy do podstawowych obowiązków organów administracji publicznej<sup>2</sup>.

Doceniając wagę zagadnień dotyczących ochrony zabytków i opieki nad zabytkami jeszcze przed powstaniem Niepodległego Państwa Polskiego Rada Regencyjna wydała 31 października 1918 r. dekret o opiece nad zabytkami sztuki i kultury<sup>3</sup>, postanawiając, że „wszelkie zabytki kultury

---

\* Autor jest sędzią Naczelnego Sądu Administracyjnego.

<sup>1</sup> J. Brudnicki, *Prawna opieka nad zabytkami – wybrane aspekty*, „Ochrona zabytków” 2014, nr 2, s. 49–72.

<sup>2</sup> K. Zalasińska, *Ochrona ruchomego dziedzictwa kulturowego w Polsce – wybrane zagadnienia*, „Opolskie studia administracyjno-prawne” VIII, Opole 2011, s. 33.

<sup>3</sup> Dz.U. z 1918 r. Nr 16, poz. 36.

i sztuki, znajdujące się w granicach Państwa Polskiego, wpisane do inwentarza zabytków sztuki i kultury, podlegają opiece prawa” (art. 1). „Opieka nad zabytkami sztuki i kultury przynależy do Ministerstwa Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego” (art. 2). Przepisy dekretu definiowały pojęcie zabytku nieruchomego (art. 12), zabytku ruchomego (art. 18), wykopalisk i znalezisk (art. 23). Jest charakterystyczne, że przepisy dekretu przewidywały ciekawe i istotne z punktu widzenia choćby rozważań objętych niniejszym artykułem rozwiązania polegające na: prawie Ministra Wyznań Religijnych i Oświecenia Publicznego wydawania zarządzeń dotyczących m.in. w ogóle opieki nad zabytkami sztuki i kultury (art. 4), prowadzenie inwentarza zabytków sztuki i kultury (art. 5), prawo badania przedmiotów będących w posiadaniu osób fizycznych i prawnych w celu ustalenia ich wartości zabytkowej i zakwalifikowania do inwentarza zabytków sztuki i kultury (art. 6), a także wydawanie na żądanie właściciela odpowiedniego świadectwa (art. 7). Wykonanie wszelkich robót przy zabytkach nieruchomości (burzenie, niszczenie, przerabianie, odnawianie, rekonstruowanie, zdobienie lub uzupełnianie) wymagało pozwolenia odpowiedniej władzy konserwatorskiej (art. 13), a prace w tym zakresie podlegały kontroli (art. 14). Podobnie rzecz wyglądała z zabytkami ruchomymi, o ile były własnością kraju, miast, gmin administracyjnych lub wyznaniowych, parafii oraz instytucji społecznych (art. 20–21). Przepisy dekretu nie zawierały przepisów podatkowych, w szczególności o zwolnieniach od podatków, jednakże w art. 15 postanowiono, że „każdy właściciel zabytku nieruchomego jest obowiązany utrzymywać go w stopniu niezbędnym dla zabezpieczenia jego istnienia. Rząd, jeżeli są ku temu wyjątkowe powody może dopomagać właścicielowi do utrzymania zabytku”. Przepisy nie precyzowały na czym miało polegać owo dopomaganie, ale z kontekstu wynikałoby, że właściwe tu były nie tylko środki organizacyjne ale i finansowe, z tym że było ono ograniczane wyjątkowymi powodami. Moc tego dekretu została rozporządzeniami Rady Ministrów: z dnia 26 września 1921 r. w przedmiocie rozciągnięcia na województwa: nowogródzkie, poleskie i wołyńskie oraz na powiaty grodzieński, wołkowyski i białowieski województwa białostockiego normy obowiązującej dekretu z dnia 31 października 1918 r. o opiece nad zabytkami sztuki i kultury<sup>4</sup> oraz z dnia 20 lutego 1922 r. w przedmiocie rozciągnięcia normy obowiązującej dekretu o opiece nad

<sup>4</sup> Dz.U. z 1921 r. Nr 83, poz. 585.

zabytkami sztuki i kultury na obszar b. dzielnicy pruskiej<sup>5</sup> – rozszerzona, przy czym to drugie rozporządzenie zawiera powtórzenie jego przepisów.

Kolejnym aktem prawnym z tego zakresu było rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami<sup>6</sup>, które wskazywało jakie przedmioty mogą być, w szczególności uznane za zabytki (art. 2 pkt 1–16), wymieniając wśród nich nie tylko rzeczy nieruchome, jak i ruchome, czy nawet zbiory rzeczy. Przepisy rozporządzenia postanawiały, że „przedmioty otrzymują charakter zabytków w znaczeniu jego przepisów na skutek orzeczenia władzy konserwatorskiej pierwszej instancji, stwierdzającego wartość zabytkową przedmiotu, a nadto przy zabytkach nieruchomych określającego granice zabytku i granice otoczenia podlegającego przepisom niniejszego rozporządzenia” (art. 3 ust. 1). Opiekę nad zabytkami miały sprawować władze konserwatorskie oraz współdziałające z nimi okręgowe komisje konserwatorskie (art. 5 i art. 9). Obowiązkiem właściciela zabytku było utrzymywanie go w należyтым stanie (art. 16 ust. 1). Władze konserwatorskie miały prawo badania wszelkich przedmiotów w celu stwierdzenia ich wartości zabytkowej, a to w miejscach, w których te przedmioty się znajdują (art. 11). Wszelkie roboty przy zabytkach (burzenie, rozkopywanie, niszczenie, przerabianie, odnawianie, rekonstruowanie, zabudowywanie, zdobienie, uzupełnianie, przewożenie) wymagały zezwolenia (art. 14–15). Władza konserwatorska mogła właścicielowi (posiadaczowi) zabytku nakazać dokonywanie potrzebnych robót konserwatorskich i przedsięwzięcie wszelkich środków niezbędnych dla zabezpieczenia na koszt własny (art. 16). Także przepisy rozporządzenia nie zawierały postanowień odnoszących się do podatków, w tym zwolnień podatkowych. Obowiązujące ówczesnie przepisy np. ustawy z dnia 29 maja 1920 r. w przedmiocie przepisów o opodatkowaniu spadków i darowizn<sup>7</sup> nie zawierały postanowień odnoszących się do zabytków. Takich postanowień nie zawierały też inne mogące wchodzić w grę ustawy podatkowe, jak: ustawa z dnia 2 sierpnia 1926 r. o podatku od lokali<sup>8</sup>, rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 17 czerwca 1924 r. o wymiarze i poborze państwowego podatku od nieruchomości w gminach miejskich oraz od niektórych budynków w gminach wiejskich<sup>9</sup>, ustawa z dnia 15 lipca 1925 r.

<sup>5</sup> Dz.U. z 1922 r. Nr 14, poz. 122.

<sup>6</sup> Dz.U. z 1928 r. Nr 29, poz. 265 z późn. zm.

<sup>7</sup> Dz.U. z 1920 r. Nr 49, poz. 299 z późn. zm.

<sup>8</sup> Dz.U. z 1934 r. Nr 76, poz. 718 z późn. zm.

<sup>9</sup> Dz.U. z 1934 r. Nr 76, poz. 717 z późn. zm.

o państwowym podatku przemysłowym<sup>10</sup>, ustawa z dnia 16 lipca 1920 r. o państwowym podatku dochodowym i podatku majątkowym<sup>11</sup>. Z przepisów rozporządzenia to nie wynika wprost, ale w piśmiennictwie<sup>12</sup> wskazywano na dopuszczalność uczestnictwa państwa w kosztach przedsięwzięć konserwatorskich.

Następnym aktem prawnym z tego zakresu była ustawa z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury i o muzeach<sup>13</sup>. Ustawa ta odmiennie niż poprzednie akty prawne wskazywała, że „dobra kultury są bogactwem narodowym i powinny być chronione przez wszystkich obywateli, a organy rządowe i samorządowe są zobowiązane do zapewnienia warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych dla ochrony dóbr kultury” (art. 1 ust. 1 i 2 ustawy). Podkreślała także „obowiązek właścicieli i użytkowników utrzymania należących do nich dóbr kultury we właściwym stanie” (art. 1 ust. 3). Wedle ustawy „celem ochrony dóbr kultury jest ich zachowanie, należyte utrzymanie oraz społecznie celowe wykorzystanie i udostępnienie dla celów naukowych, dydaktycznych i wychowawczych, tak aby służyły nauce oraz popularyzacji wiedzy i sztuki, stanowiły trwałe elementy rozwoju kultury i były czynnym składnikiem życia współczesnego społeczeństwa” (art. 3 ust. 1).

Ochrona dóbr kultury polega na zabezpieczeniu ich przed zniszczeniem, uszkodzeniem, dewastacją, zaginięciem lub wywozem za granicę, na zapewnieniu im warunków trwałego zachowania, na opracowaniu dokumentacji naukowej, ewidencji i rejestracji, oraz na ich konserwacji, restauracji lub odbudowie, opartych na zasadach naukowych” (art. 3 ust. 2). Ustawa nazywała dobra kultury zabytkami podlegającymi ochronie prawnej, dzieląc je na: a) wpisane do rejestru zabytków, b) wpisane w muzeach do inwentarza i wchodzące w skład bibliotek, z wyjątkiem materiałów wchodzących w skład narodowego zasobu archiwalnego, którego ochronę regulują odrębne przepisy<sup>14</sup>, c) inne, jeżeli ich charakter zabytkowy jest

<sup>10</sup> Dz.U. z 1936 r. Nr 46, poz. 339.

<sup>11</sup> Dz.U. z 1936 r. Nr 2, poz. 6 z późn. zm.

<sup>12</sup> Zob. A. Jagielska-Burduk, *Zabytek w rozporządzeniu z 1928 r. o opiece nad zabytkami*, [w:] *Zabytek ruchomy*, pkt 1.2, pkt 2.2.

<sup>13</sup> Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 z późn. zm.; zmieniona przez art. 35 pkt 1 ustawy z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach (Dz.U. z 1997 r. Nr 5, poz. 24) – na ustawę o ochronie dóbr kultury w związku z wyodrębnieniem do odrębnej ustawy problematyki muzealiów.

<sup>14</sup> Zob. art. 1 ustawy z dnia 14 lipca 1983 r. o narodowym zasobie archiwalnym i archiwach (Dz.U. z 2016 r. poz. 1506 z późn. zm.), który wskazuje co wchodzi w skład materiałów archiwalnych objętych narodowym zasobem archiwalnym, np. wszelkiego rodzaju akta i dokumenty, korespondencja, mapy i plany itp.

oczywisty, o ile nie podlegają ochronie na podstawie odrębnych przepisów. Przepisami odrębnymi mogły tu być np. ustawa z dnia 21 listopada 1996 r. o muzeach<sup>15</sup>, nieobowiązująca już ustawa z dnia 9 kwietnia 1968 r. o bibliotekach<sup>16</sup>, czy obowiązująca wówczas ustawa z dnia 7 kwietnia 1949 r. o ochronie przyrody<sup>17</sup>, albo ustawa z dnia 31 stycznia 1980 r. o ochronie i kształtowaniu środowiska<sup>18</sup>. Oznaczało to, że ochronie prawnej podlegały nie tylko dobra kultury (zabytki) wpisane do rejestru, ale i inne, które miały oczywisty charakter zabytkowy, a pojęcie „oczywistości” zabytkowego charakteru obiektu powinno wypływać z jego cech indywidualnych<sup>19</sup>. Powyższa ustawa obowiązywała do 17 listopada 2003 r. w związku z wejściem w życie obecnie obowiązującej ustawy z dnia 23 lipca 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami<sup>20</sup>.

## 2. OCHRONA ZABYTEKÓW NA GRUNCIE OBOWIĄZUJĄCEJ USTAWY

Ustawa ta w odróżnieniu od poprzednich aktów prawnych zawiera Słowniczek (art. 3), zgodnie z którym określenie „zabytek” oznacza „nieruchomość lub rzecz ruchomą, ich części lub zespoły, będące dziełem człowieka lub związane z jego działalnością i stanowiące świadectwo minionej epoki bądź zdarzenia, których zachowanie leży w interesie społecznym ze względu na posiadaną wartość historyczną, artystyczną lub naukową” (art. 3 pkt 1). Zrezygnowano więc z utożsamiania określeń zabytek i dobro kultury, mimo że tym ostatnim określeniem posługuje się prawodawstwo Unii Europejskiej<sup>21</sup>, czy umowy międzynarodowe<sup>22</sup>. W obowiązującej ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami zrezygnowano z określe-

<sup>15</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 972 z późn. zm.

<sup>16</sup> Dz.U. z 1968 r. Nr 12, poz. 63 z późn. zm.

<sup>17</sup> Dz.U. z 1949 r. Nr 25, poz. 180 z późn. zm.

<sup>18</sup> Dz.U. z 1980 r. Nr 3, poz. 6 z późn. zm.

<sup>19</sup> Wyrok NSA z dnia 15 grudnia 1994 r., I SA 1653/93, ONSA 1997, nr 2, poz. 11.

<sup>20</sup> Dz.U. z 2014 r. poz. 1446 z późn. zm. – zwana dalej u.o.z.o.z.

<sup>21</sup> Zob. rozporządzenie Rady (EWG) nr 116/2009 z dnia 18 grudnia 2008 r. w sprawie wywozu dóbr kultury (wersja skodyfikowana) (Dz.Urz. UE L 2009.39.1); dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/60/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie zwrotu dóbr kultury wyprowadzonych niezgodnie z prawem z terytorium państwa członkowskiego, zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1024/2012 (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE 2014.159.1).

<sup>22</sup> Zob. np. Konwencja o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego wraz z Regulaminem wykonawczym do tej Konwencji oraz Protokół o ochronie dóbr kulturalnych w razie konfliktu zbrojnego (Dz.U. z 1957 r. Nr 46, poz. 212 z późn. zm.).

nia dobro kultury, jako zbyt szerokiego i niemożliwego do zrealizowania, tak w zakresie ochrony, jak i opieki, a właściwego tylko w zakresie prawnie międzynarodowym<sup>23</sup>. Poza tym określenie dobro kultury odnosi się, jak się podkreśla w piśmiennictwie<sup>24</sup> przede wszystkim do materialnych obiektów kulturowych i jest to pojęcie szersze „tak że każdy zabytek, jest dobrem kultury, ale nie każde dobro kultury to zabytek”<sup>25</sup>. Jednakże ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w art. 142 ust. 1 postanawia, że „dobra kultury uznane za zabytek na podstawie rozporządzenia Prezydenta Rzeczypospolitej z dnia 6 marca 1928 r. o opiece nad zabytkami (Dz.U. z 1928 r. Nr 29, poz. 265 z późn. zm.), a także wpisane do rejestru na podstawie ustawy z dnia 15 lutego 1962 r. o ochronie dóbr kultury (Dz.U. z 1999 r. Nr 98, poz. 1150 z późn. zm.), stają się zabytkami wpisanymi do rejestru w rozumieniu niniejszej ustawy”. Przepis ten jako przepis przejściowy wskazuje na kontynuację form i sposobów ochrony konserwatorskiej przewidzianych w przepisach poprzednio obowiązujących, a kontynuowanych na gruncie obowiązującej ustawy<sup>26</sup>.

Formami i sposobami ochrony zabytków (art. 7 u.o.z.o.z.) są: wpis do rejestru zabytków, wpis na listę Skarbów Dziedzictwa, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego, ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. Z wykazanych form ochrony zabytków ustawą z dnia 10 lipca 2015 r. o zmianie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami oraz ustawy o muzeach<sup>27</sup> od dnia 25 listopada 2016 r. wprowadzono nową formę ochrony zabytków wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa.

<sup>23</sup> Zob. szerzej na ten temat O. Jakubowski, *Problemy znaczenia i wzajemnych relacji pomiędzy pojęciem „dobro kultury” oraz pojęciem „zabytek” w praktyce stosowania prawa ochrony dziedzictwa kultury*, [w:] E. Szmít-Naud, B.J. Rouba, J. Arsyńska (red.), *Wokół zagadnień estetyki zabytku po konserwacji i restauracji*, Warszawa–Toruń 2012, s. 95–98.

<sup>24</sup> Zob. A. Przyborowska-Klimczak, *Dobro kultury*, [w:] K. Zeidler (red.) *Leksykon prawa ochrony zabytków*, Warszawa 2010, s. 31.

<sup>25</sup> K. Zeidler, *Wartość zabytku jako kategoria normatywna*, [w:] W. Szafrński (red.), *Wokół problematyki zabytków i dzieł sztuki*, t. II, Poznań 2008, s. 39.

<sup>26</sup> Zob. R. Golat, *Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz, komentarz do art. 142 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami*, Kraków 2004, LEX/el.

<sup>27</sup> Dz.U. z 2016 r. poz. 1330 z późn. zm. – zwana dalej ustawą zmieniającą.



Z wymienionych form ochrony zabytków wskazanych w art. 7 ochrony zabytków nieruchomości dotyczą: wpis do rejestru zabytków, wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, uznanie za pomnik historii, utworzenie parku kulturowego, ustalenie ochrony w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na lokalizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego, natomiast zabytków ruchomych: wpis do rejestru zabytków i wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa. Do rejestru zabytków zgodnie z art. 11 u.o.z.o.z. nie wpisuje się zabytku: wpisanego na Listę Skarbów Dziedzictwa, wpisanego do inwentarza muzeum i wchodzącego w skład narodowego zasobu bibliotecznego. Jest to rozwiązanie trafne, gdyż ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w art. 2 wskazuje, że „nie narusza w szczególności przepisów o muzeach, o bibliotekach, o języku polskim, Prawa ochrony środowiska, o ochronie przyrody, o gospodarce nieruchomościami, o planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym, Prawa budowlanego, o ochronie danych osobowych i o ochronie informacji niejawnych”. Oznacza to, że formy ochrony zabytków mogą być też uregulowane w powyższych ustawach wskazanych przykładowo w art. 2 u.o.z.o.z., a także, iż są to przepisy równorzędne ustawie o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, a nie *lex specialis*<sup>28</sup>. Na gruncie ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, należy odróżnić wpis do rejestru zabytków, który jest bardziej rygorystyczną, niż określone w art. 4 u.o.z.o.z., formą ochrony zabytków, gdyż silniej wkracza i ogranicza prawo własności właściciela zabytkowej nieruchomości<sup>29</sup>, od ewidencji zabytków, o której mowa w art. 21 u.o.z.o.z., gdyż ta jest jedynie podstawą do sporządzania programów opieki nad zabytkami przez województwa, powiaty i gminy. Wpis do ewidencji nie jest więc na gruncie art. 7 ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami formą ochrony zabytków<sup>30</sup>. Jednakże zwrócić uwagę trzeba na treść art. 31 ust. 1 pkt 1 ustawy z dnia 7 lipca 1994 r. – Prawo budowlane<sup>31</sup>, z którego wynika, że „pozwolenia nie wymaga rozbiórka: (...) budynków

<sup>28</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 17 grudnia 2014 r., II OSK 961/13, CBOSA.

<sup>29</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 18 marca 2010 r., I SA/Wa 1978/09, LEX nr 606524.

<sup>30</sup> Wyrok WSA w Poznaniu z dnia 15 września 2010 r., IV SA/Po 428/10, LEX nr 758501.

<sup>31</sup> Dz.U. z 2017 r. poz. 1332 z późn. zm.

i budowli – niewpisanych do rejestru zabytków oraz nie objętych ochroną konserwatorską (...).” Oznacza to, że na gruncie ustawy – Prawo budowlane pojęcie ochrona konserwatorska jest pojęciem węższym niż formy ochrony zabytków, o których mowa w art. 7 ust. 1–4 u.o.z.o.z. W wyroku z dnia 13 stycznia 2017 r., II SA/Łd 794/16, CBOSA, wskazano, że „wpis do wojewódzkiej i gminnej ewidencji zabytków oznacza objęcie zabytku ochroną konserwatorską w rozumieniu art. 31 ust. 1 pkt 1 p.b. Tym samym zgłoszenie sprzeciwu w sprawie rozbiórki budynku na podstawie art. 30 ust. 6 pkt 1 p.b. nie narusza prawa. Zgodnie z tym przepisem właściwy organ wnosi sprzeciw, jeżeli zgłoszenie dotyczy budowy lub wykonania robót budowlanych objętych obowiązkiem uzyskania pozwolenia na budowę”. Jednakże zwrócić uwagę trzeba na to, że „obiekt ujęty w gminnej ewidencji zabytków będzie podlegał ochronie prawnej, o ile zostanie uwzględniony w miejscowym planie zagospodarowania w ramach formy ochrony wskazanej w art. 7 pkt 4 u.o.z.o.z.”<sup>32</sup>. Podkreślenia też wymaga to, że fakt posiadania przez daną rzecz przymiotu zabytku w rozumieniu art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z. oznacza tylko to, że jest on zabytkiem w znaczeniu materialnym, a nie prawnym. Tę cechę nabędzie dopiero na skutek objęcia go jedną z form ochrony prawnej określonej w art. 7 pkt 1–4 u.o.z.o.z.<sup>33</sup> Pogląd, że wpis do gminnej ewidencji zabytków nie jest formą ochrony zabytków nie jest w piśmiennictwie dominujący<sup>34</sup>. Podkreśla się bowiem, że znaczenie ewidencji uległo zmianie po wejściu w życie ustawy zmieniającej, gdyż nadała ona gminnej ewidencji formę prawnej ochrony zabytków, mimo że nie została ona formalnie ujęta w art. 7 u.o.z.o.z. Wynika to z faktu objęcia obiektów ujętych w gminnej ewidencji zabytków uzgodnieniami konserwatorskimi, tak na etapie postępowania o ustalenie warunków zabudowy, jak i przy wydawaniu pozwolenia na budowę i rozbiórkę<sup>35</sup>. Pogląd powyższy jest w świetle treści art. 19 ust. 1 pkt 1, ust. 1a pkt 2, ust 1b pkt 2 oraz ust. 2 u.o.z.o.z. uzasadniony. Ponadto należy podkreślić, że wspiera go wykładnia systemowa. Otóż wpis do gminnej ewidencji zabytków nie jest wprawdzie formą ochrony zabytków na gruncie art. 7 u.o.z.o.z., ale art. 19 ustawy mówiący o obowiązku ochrony zabytków nieruchomości wpisanych do gminnej ewidencji zabytków zarówno w studium uwarunkowań

<sup>32</sup> Wyrok WSA w Warszawie z dnia 23 marca 2007 r., IV SA/Wa 163, CBOSA.

<sup>33</sup> Wyrok WSA w Kielcach z dnia 9 grudnia 2010 r., II SA/Ke 665/10, CBOSA.

<sup>34</sup> Zob. A. Ginter, A. Michalak, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz, Warszawa 2016, Lex/el., komentarz do art. 7 pkt 2.

<sup>35</sup> Tamże.



i kierunków zagospodarowania przestrzennego, w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, w decyzji o warunkach zabudowy, w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, w decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub w decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego został umieszczony w rozdziale 2 ustawy zatytułowanym „Formy i sposób ochrony zabytków”. Należy więc uznać, że wpis do gminnej ewidencji zabytków jest na gruncie ustawy także formą ochrony zabytków.

Inną formą ochrony zabytków jest wpis na Listę Skarbów Dziedzictwa, którą prowadzi minister właściwy do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego (art. 14a ust. 1 u.o.z.o.z.). Na listę tę wpisuje się zabytek ruchomy o szczególnej wartości dla dziedzictwa kulturowego zapisany do jednej z 13 klas, na podstawie decyzji wydanej przez ministra właściwego do spraw kultury i ochrony dziedzictwa narodowego z urzędu lub na wniosek właściciela zabytku ruchomego (art. 14a ust. 2 u.o.z.o.z.).

Kolejną formą ochrony zabytków jest utworzenie parku kulturowego na podstawie uchwały rady gminy powziętej po zasięgnięciu opinii wojewódzkiego konserwatora zabytków (art. 16 ust. 1 u.o.z.o.z.). Uchwała ta powinna określić nazwę parku, jego granice, sposób ochrony, a także zakazy i ograniczenia dotyczące: prowadzenia robot budowlanych, działalności przemysłowej, rolniczej, hodowlanej, handlowej lub usługowej, zmiany sposobu korzystania z zabytków nieruchomości, umieszczania tablic, napisów, ogłoszeń reklamowych i innych znaków niezwiązanych z ochroną parku kulturowego, z wyjątkiem znaków drogowych i znaków związanych z ochroną porządku i bezpieczeństwa publicznego, zasad i warunków sytuowania obiektów małej architektury, składowania i magazynowania odpadów (art. 16 ust. 2 i art. 17 ust. 1 u.o.z.o.z.). „Celem ochrony parku kulturowego jest przestrzeń historycznie ukształtowana, a to przesądza, że nie można ograniczyć terenu ochrony tylko do działek, na których położony jest obiekt zabytkowy”<sup>36</sup>.

Inną formą ochrony zabytków – zgodnie z art. 7 pkt 4 u.o.z.o.z. – jest ich ustalenie w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego albo w decyzji o ustaleniu lokalizacji inwestycji celu publicznego, decyzji o warunkach zabudowy, decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji drogowej, decyzji o ustaleniu lokalizacji linii kolejowej lub decyzji o zezwoleniu na realizację inwestycji w zakresie lotniska użytku publicznego. „Tych form

<sup>36</sup> Wyrok NSA z dnia 8 grudnia 2015 r., II OSK 623/14, CBOSA.

ochrony zabytków nie można sprowadzać tylko o zawarcia stosownych postanowień w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego, czy też przywołanych w tym przepisie decyzjach administracyjnych, ale również przy sporządzaniu innych opracowań przestrzennych na poszczególnych szczeblach samorządu terytorialnego<sup>37</sup>. Na trafność tej tezy wskazują przepisy art. 18, art. 19 i art. 20 u.o.z.o.z., które nakazują uwzględniać ochronę zabytków i opiekę nad zabytkiem przy sporządzeniu i aktualizacji koncepcji przestrzennego zagospodarowania kraju, strategii rozwoju województw, planów zagospodarowania przestrzennego województw itp. „Kwestia ochrony zabytków w świetle ustawy planistycznej stanowi obligatoryjną materię, która podlega unormowaniom w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego. Obowiązek ten ma charakter bezwzględny w tym sensie, że musi znajdować swoje odzwierciedlenie w warunkach faktycznych panujących na obszarze objętym planem<sup>38</sup>. Oczywiście, jeżeli okoliczności faktyczne nie będą uzasadniały wprowadzenia takich regulacji to ich brak nie będzie powodował wadliwości uchwały.

„Odpowiednie ustalenia planu miejscowego mogą (...) stanowić podstawę władczych rozstrzygnięć z zakresu nadzoru konserwatorskiego, gdyż plan – jako prawo miejscowe, a zarazem jedna z form ochrony zabytków (art. 7 pkt 4 [ustawy z 2003 r. o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami]) – przesądza o sposobie ochrony zabytku bez konieczności odwoływania się do opinii biegłych z zakresu architektury, którzy (...) mieliby wydawać oceny co do wpływu inwestycji na wygląd zabytku i jego walory widokowe. Dopuszczenie takiej opinii można byłoby rozważać w sytuacji, gdyby nie było planu zagospodarowania przestrzennego. Opinii konserwatorskiej podlegałaby wtedy decyzja o warunkach zabudowy (art. 59 ust. 1 [u.z.p.] w zw. z art. 60 ust. 1 i art. 53 ust. 4 [u.z.p.]), która musiałaby uwzględniać ochronę zabytku i jego otoczenia (...) i na tę okoliczność, obok zapisów ewentualnego studium uwarunkowań i kierunków zagospodarowania przestrzennego (...), organ mógłby zasięgać specjalistycznej opinii. (...) Plan, poprzez wprowadzone w nim zakazy w strefach ochronnych, przesądza bowiem o sposobie ochrony zabytku<sup>39</sup>.

<sup>37</sup> M. Jaworska, *Ochrona zabytków w miejscowym planie zagospodarowania przestrzennego*, „Przegląd Prawa i Administracji” 2014, nr 97, s. 85–98.

<sup>38</sup> Tamże.

<sup>39</sup> D. Chaciński, *Zakres ochrony zabytków nieruchomości na tle wybranych orzeczeń WSA w Warszawie*, „ZNSA” 2012, nr 1, s. 18–20.

Jest charakterystyczne, że art. 7 pkt 1–4 u.o.z.o.z. nie stanowi wprost by formą i sposobem ochrony zabytków były zalecenia konserwatorskie. Z drugiej strony z art. 27 tej ustawy wynika, że „Na wniosek właściciela lub posiadacza zabytku wojewódzki konserwator zabytków przedstawia, w formie pisemnej, zalecenia konserwatorskie, określające sposób korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia i wykonania prac konserwatorskich, a także zakres dopuszczalnych zmian, które mogą być wprowadzone w tym zabytku”. Mimo zatem faktu, że przepis art. 27 u.o.z.o.z. został umieszczony w rozdziale 3 ustawy „Zagospodarowanie zabytków, prowadzenie badań, prac i robót oraz podejmowanie innych działań przy zabytkach”, to zalecenia konserwatorskie są jednym ze sposobów ochrony zabytków. Można je też uznać za tzw. miękką formę ochrony zabytków z uwagi na ich odmienny charakter, niż wymienione w art. 7 u.o.z.o.z. formy ochrony zabytków. Ochrona zabytków zgodnie z art. 4 u.o.z.o.z. w przeciwieństwie do opieki nad zabytkami, uregulowanej w art. 5 u.o.z.o.z., powinna być realizowana przez organy administracji publicznej. Katalog form ochrony zabytków wskazany w art. 4 u.o.z.o.z., ale nie podmiotów do tego zobowiązanych, ma charakter przykładowy. I tak organy administracji publicznej są zobowiązane, w szczególności, do podejmowania działań mających na celu:

- a) zapewnienie warunków prawnych, organizacyjnych i finansowych umożliwiających trwałe zachowanie zabytków oraz ich zagospodarowanie i utrzymanie;
- b) zapobieganie zagrożeniem mogącym spowodować uszczerbek dla wartości zabytków;
- c) udaremnianie niszczenia i niewłaściwego korzystania z zabytków;
- d) przeciwdziałanie kradzieży, zaginięciu lub nielegalnemu wywozowi zabytków za granicę;
- e) kontrolę stanu zachowania i przeznaczenia zabytków;
- f) uwzględnianie zadań ochronnych w planowaniu i zagospodarowaniu przestrzennym oraz przy kształtowaniu środowiska.

Powyższy przepis, jak trafnie pisze K. Zalasieńska<sup>40</sup>, jest rozwinięciem ustawowym przepisów art. 5, art. 6 i art. 73 Konstytucji RP. Konstytucja bowiem, jak wskazał Trybunał Konstytucyjny w wyroku z dnia 8 października 2007 r., K 20/07<sup>41</sup> przewiduje trzy stopnie ochrony dóbr kultury. W odniesieniu do dóbr „dziedzictwa narodowego” na państwo został nałożony

<sup>40</sup> Zob. K. Zalasieńska, *Charakter prawny wpisu do rejestru zabytków*, „Studia Iuridica” XLVIII/2008, s. 321.

<sup>41</sup> OTK-A, 2007, nr 9, poz. 102.

obowiązek „strzeżenia”, a w odniesieniu do „dóbr kultury będących źródłem tożsamości narodu polskiego, jego trwania i rozwoju” obowiązek stwarzania warunków upowszechnienia i równego do nich dostępu (art. 6 ust. 1 Konstytucji RP). Z kolei „wolność korzystania z dóbr kultury” gwarantuje art. 73 Konstytucji. W uzasadnieniu do tego wyroku Trybunał Konstytucyjny wyraźnie wskazał, że użycie w art. 5 Konstytucji RP określenia „strzeże” oznacza nie tylko stosowanie przez państwo środków prawnych w postaci zakazów i nakazów, ale i jako możliwość lub obowiązek używania również innych środków, w tym materialnych, służących zachowaniu tego co składa się na materialny i duchowy dorobek stanowiący dziedzictwo narodowe<sup>42</sup>. Nie można tu zapominać, jak podkreśla K. Zalasinska<sup>43</sup>, że w tym zakresie „przy definiowaniu i wykładni pojęcia dziedzictwo narodowe należy powoływać się na postanowienia preambuły Konstytucji RP wskazującej na obowiązek przekazania przyszłym pokoleniom tego dorobku dziedzictwa narodowego jako podstawowego celu jego ochrony”. Z tego też powodu, jak pisze K. Zalasinska<sup>44</sup> „wykładnia językowa i celowościowa postanowień art. 5 Konstytucji wskazuje, że ustawodawca konstytucyjny ujmował zarówno pojęcie „strzeże” jak i wymiennie stosowane pojęcie „zapewnia” w sposób szeroki, obejmujący wszelkie formy działania państwa. O tym, za pomocą jakich instrumentów zadanie państwa może być realizowane, decyduje charakter zadania oraz wynikające z innych przepisów Konstytucji ograniczenia działań władzy publicznej”.

Przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami postanawiają, że do rejestru zabytków, znajdujących się na terenie województwa, prowadzonego przez wojewódzkiego konserwatora zabytków w formie odrębnych ksiąg dla zabytków nieruchomych, ruchomych, archeologicznych, wpisuje się zabytek nieruchomy z urzędu lub na wniosek właściciela tego zabytku nieruchomego lub użytkownika wieczystego gruntu, na którym on się znajduje (art. 8 i art. 9 ust. 1 u.o.z.o.z.), a w przypadku zabytku ruchomego, w zasadzie tylko na wniosek właściciela tego zabytku, a wyjątkowo z urzędu w przypadku uzasadnionej obawy jego zniszczenia, uszkodzenia lub nielegalnego wywiezienia za granicę albo wywiezienia za granicę zabytku o wyjątkowej wartości historycznej, artystycznej lub naukowej (art. 10 ust. 1, 2 u.o.z.o.z.). Zarówno w przypadku zabytku nieruchomego,

<sup>42</sup> K. Zalasinska, *Rola państwa i obywatela w ochronie zabytków*, „Przegląd Prawa i Administracji” LXXXIX, Wrocław 2012, Acta Universitatis Wratislaviensis, s. 51.

<sup>43</sup> Tamże.

<sup>44</sup> Tamże.

jak i ruchomego podstawę wpisu do rejestru stanowi decyzja wojewódzkiego konserwatora zabytku. Wyliczenie podmiotów uprawnionych do złożenia wniosku o wpis zabytku nieruchomego, jak i ruchomego do rejestru, z uwagi na konsekwencje wiążące się z ograniczeniem własności, jest wyliczeniem enumeratywnym<sup>45</sup>, ale z wnioskiem mogą też wystąpić organizacje społeczne, których celem statutowym jest ochrona dziedzictwa narodowego. Decyzja o wpisaniu zabytku do rejestru jest aktem o charakterze rzeczowym, a nie osobowym, gdyż nie dotyczy indywidualnego podmiotu, ale reguluje status rzeczy<sup>46</sup>.

### 3. CHARAKTER WPISU DO REJESTRU ZABYTKÓW I CHARAKTER DECYZJI O WPISIE. ZALECENIA KONSERWATORSKIE I INNE OBOWIĄZKI Z ZAKRESU ZAGOSPODAROWANIA ZABYTKÓW

Problematyka charakteru wpisu do rejestru zabytków, jak i charakteru decyzji o wpisie do rejestru, jest w orzecznictwie<sup>47</sup>, jak również w piśmiennictwie<sup>48</sup>, ujmowana rozbieżnie. Z jednej strony w większości poglądów zwraca się uwagę na to, że „jest to decyzja konstytutywna, albowiem na jej podstawie dochodzi do wpisu zabytku a w konsekwencji do jego ochrony, co wiąże się z nałożeniem na właściciela (użytkownika wieczystego) obowiązków (np. udostępnienia zabytku do badań naukowych, pokrywania kosztów badań naukowych, uzyskania pozwoleń na prace, czasowego pozbawienia posiadania, obowiązku zabezpieczenia i konserwowania, ale i uprawnień np. do otrzymywania dotacji), a także z prawotwórczą funkcją rejestru”<sup>49</sup>. Z drugiej zaś strony wskazuje się, że jest to decyzja o podwójnym charakterze, gdyż „należy rozdzielić czynność prawną w postaci

<sup>45</sup> Wyrok NSA z dnia 16 czerwca 2011 r., II OSK 1566/10, LEX nr 108621.

<sup>46</sup> Wyrok NSA z dnia 7 lutego 2013 r., II OSK 1841/11, LEX nr 1358415.

<sup>47</sup> Zob. wyrok NSA z dnia 6 lipca 2011 r., II FSK 735/11, CBOSA; wyrok NSA z dnia 27 stycznia 1994 r., SA/Po 1559/93, CBOSA; wyrok NSA z dnia 25 czerwca 2014 r., II FSK 1813/12, ONSAiWSA 2016, nr 2, poz. 29; wyrok NSA z dnia 21 września 1993 r., SA/Po 3224/92, OSP 1995, nr 5, poz. 121.

<sup>48</sup> Zob. J.P. Pruszyński, glosa do wyroku NSA z dnia 21 września 1993 r., SA/Po 3224/92, OSP 1995, nr 5, poz. 121; K. Zalaśńska, *Charakter prawny wpisu do rejestru zabytków*, „Studia Iuridica” XLVIII/2008, s. 321–328; A. Ginter, A. Michalak, *Ustawa o ochronie zabytków...*, komentarz do art. 9 pkt 6; S. Babiarz [w:] S. Babiarz, A. Mariański, W. Nykiel, *Ustawa o podatku od spadków i darowizn*, Komentarz do art. 4, Warszawa, Lex/el. 2010, pkt 4.

<sup>49</sup> Tak K. Zalaśńska, *Charakter prawny...*, s. 327.

wydania samej decyzji, od czynności faktycznej, utrwalenia jej wpisem w odpowiedniej księdze<sup>50</sup>. „Wpis jako taki ma charakter fakultatywny i jest czynnością materialno-techniczną i nie ma w odróżnieniu od decyzji charakteru władczego”<sup>51</sup>, nie powoduje sam przez się żadnych skutków prawnych, a dopiero ujęcie zabytku w rejestrze sprawia, że kreuje on prawa i obowiązki. Z kolei deklaratoryjny charakter decyzji wynika z faktu, że „potwierdza ona właściwości danego przedmiotu, nie powodując powstania nowego prawa podmiotowego jako wiązki uprawnień prostych”<sup>52</sup>. Z tego też powodu „decyzja o wpisie do rejestru działając *ex tunc* przesądza o zakwalifikowaniu danego przedmiotu do kategorii prawnej zabytków, a przydając określone podmiotowi obowiązki i uprawnienia działa *ex nunc*, co przesądza o jej konstytutywnym charakterze”<sup>53</sup>. „Zakwalifikowanie danego zabytku (...) do rejestru, w sensie materialno-prawnym sprawia więc, że staje się on zabytkiem w sensie formalno-prawnym”<sup>54</sup>.

Jak podkreślono wyżej przepis art. 27 u.o.z.o.z. stanowi o możliwości wydania przez wojewódzkiego konserwatora zabytków, w formie pisemnej, na wniosek właściciela lub posiadacza zabytku (nieruchomego lub ruchomego, ich części lub zespołów – art. 3 pkt 1 u.o.z.o.z.) tzw. zaleceń konserwatorskich. W wyroku z dnia 25 czerwca 2014 r., II SAB/Kr 122/14, Lex nr 1547407 wskazano, że stanowią one w swojej istocie wytyczne, nie powiązane z przymusem administracyjnym i nie mają charakteru orzeczenia co oznacza, że nie mogą być wydawane w formie decyzji administracyjnej. K. Zalasińska omawiając prawny charakter tych zaleceń<sup>55</sup> przyjęła, że „podstawowym elementem odróżniającym (...) zalecenia konserwatorskie od decyzji jest brak wymagania podwójnej konkretności – konkretnego adresata i konkretnej sprawy”<sup>56</sup>. W związku z powyższym wykluczeniem przyjęła, że „odpowiadają one cechom doktrynalnego pojęcia przyrzeczenia administracyjnego”<sup>57</sup>. Podkreśla przy tym, że „ich wydanie prowadzi do samozwiązania się administracji konserwatorskiej co do oceny

<sup>50</sup> Tamże, s. 325.

<sup>51</sup> Tamże.

<sup>52</sup> T. Starecki, *Rejestry publiczne. Funkcja instytucji*, Warszawa 2005, s. 44; K. Zalasińska, *Charakter prawny...*, s. 327.

<sup>53</sup> K. Zalasińska, *Charakter prawny...*, s. 327; J.P. Pruszyński, glosa, *op. cit.*

<sup>54</sup> K. Zalasińska, *Charakter prawny...*, s. 328.

<sup>55</sup> K. Zalasińska, *Charakter prawny zaleceń konserwatorskich*, „Poradnik Pracy Konserwatora Zabytków. Kurier Konserwatorski” 2010, nr 6, s. 11–15.

<sup>56</sup> Tamże, s. 13.

<sup>57</sup> Tamże, s. 14.



możliwego sposobu zagospodarowania zabytku nieruchomego czy ruchomego w przyszłości. O takim charakterze prawnym zaleceń decyduje przede wszystkim zasada zaufania obywatela do państwa<sup>58</sup>. Jest to więc forma zakładająca i uwzględniająca potrzebę współadministrowania administracji konserwatorskiej i jednostki. Reasumując swoje wywody K. Zalańska wyróżnia następujące cechy zaleceń konserwatorskich jako przyrzeczenia administracyjnego:

„a) są one wydawane (wyłącznie na wniosek) w formie pisemnej na podstawie wyraźnej podstawy ustawowej, zawartej w art. 27 u.o.z.o.z.;

b) dotyczą zabytków ruchomych i nieruchomych, o których mowa w art. 3 u.o.z.o.z., niezależnie od tego, czy zostały one wpisane do rejestru zabytków;

c) wiążą każdorazowego właściciela lub posiadacza, a także prowadzą do samozwiązania się administracji konserwatorskiej przy ewentualnym podejmowaniu dalszych rozstrzygnięć administracyjnych w sprawie danego zabytku;

d) ich treścią jest określenie sposobu korzystania z zabytku, jego zabezpieczenia oraz wykonania prac konserwatorskich, a także zakres dopuszczalnych zmian, które mogą być w nim wprowadzone, zawierając tym samym elementy treściowe przyszłego rozstrzygnięcia pozwalającego na ich dokonanie<sup>59</sup>.

Jest charakterystyczne, że podobny charakter prawny zaleceniom konserwatorskim nadają też inni autorzy<sup>60</sup>. Jednakże należy tu zwrócić uwagę, że wnioskowanie a maiori ad minus nakazuje przyjąć, że aby wskazać treść i podane wyżej pod lit. d zalecenia konserwatorskie w istocie powinny wprost określać stan zabytku z daty ich formułowania. Przepis wprost o tym nie mówi a powinien choćby dla zrealizowania wymogów podatkowych i możliwości zastosowania zwolnienia podatkowego.

Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami w art. 25 nałożyła na właściciela lub posiadacza zabytku – w wypadku zmiany jego zagospodarowania na cele użytkowe – obowiązek posiadania dokumentacji, jeżeli zabytek jest wpisany do rejestru zabytków. Obejmuje on posiadanie:

<sup>58</sup> Tamże.

<sup>59</sup> Tamże.

<sup>60</sup> Zob. P. Antoniak [w:] P. Antoniak, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Komentarz do art. 27, Lex/el. 2010, pkt 1; R. Golat, Ustawa o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami, Lex/el. 2004, komentarz do art. 27.

a) dokumentacji konserwatorskiej określającej stan zachowania zabytku nieruchomego, możliwości jego adaptacji, z uwzględnieniem historycznej funkcji i wartości zabytku;

b) uzgodnionego z wojewódzkim konserwatorem zabytków programu prac konserwatorskich przy zabytku nieruchomym, określającego zakres i sposób ich prowadzenia oraz wskazującego niezbędne do zastosowania materiały i technologie;

c) uzgodnionego z wojewódzkim konserwatorem zabytków programu zagospodarowania zabytku nieruchomego wraz z otoczeniem oraz dalszego korzystania z tego zabytku, z uwzględnieniem wyeksponowania jego wartości.

W celu zrealizowania tych obowiązków wojewódzki konserwator zabytków jest obowiązany udostępnić właścicielowi lub posiadaczowi nieodpłatnie posiadaną przez siebie dokumentację zabytku oraz umożliwić mu dokonywanie niezbędnych odpisów (art. 25 ust. 2 u.o.z.o.z.). W piśmiennictwie wskazano, że „uzgodnienie wskazanych wyżej programów następuje przy wydawaniu zaleceń konserwatorskich w trybie art. 27 u.o.z.o.z., poprzez uzgodnienie konserwatorskie dokonywane w procedurze współdziałania w toku wydawania decyzji o warunkach zabudowy oraz wraz z uzyskaniem stosownego pozwolenia w trybie art. 36 u.o.z.o.z.”<sup>61</sup>.

#### 4. PODSUMOWANIE

Przepisy ustawy o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami przewidują obowiązek wydawania przez organy konserwatorskie szeregu dokumentów, jak: zalecenia konserwatorskie, wytyczne konserwatorskie, pozwolenia na wykonywanie, prowadzenie robót budowlanych, konserwatorskich, dokonywanie podziału zabytku nieruchomego oraz obowiązek właścicieli (posiadaczy) zabytków, w przypadku jego użytkowego zagospodarowania, posiadania dokumentacji określającej m.in. stan jego zachowania, możliwości adaptacji, w tym zakresie określającej zakres i sposób prowadzenia prac konserwatorskich. W istocie żadne z przepisów ustawy nie wskazują, na obowiązek wydania przez te organy konserwatorskie dokumentu przedstawiającego stan faktyczny zabytku nieruchomego, jak i ruchomego. Takim dokumentem mogą być zalecenia konserwatorskie, o ile konserwator

<sup>61</sup> P. Antoniak [w:] M. Cherka (red.), P. Antoniak, F.M. Elżanowski, K.A. Wąsowski, Ustawa o ochronie... Komentarz do art. 25, Lex/el. 2010, pkt 3.

zabytków przedstawi w nim ten stan, albo zaświadczenie, o którym mowa w art. 217 k.p.a. Rzecz jednak w tym, że zaświadczenie jest uregulowane w przepisach Kodeksu postępowania administracyjnego, a nie w przepisach o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami. Ma to znaczenie dlatego, że przepisy o zwolnieniach podatkowych zawarte w ustawach o podatkach samorządowych przewidują, że stan zagospodarowania, utrzymania, konserwacji czy zabezpieczenia powinien być określony zgodnie z przepisami o ochronie zabytków i opiece nad zabytkami.

## SUMMARY

### PROTECTION OF HISTORICAL MONUMENTS IN ADMINISTRATIVE LAW

The provisions of the Act on protection and care of historical monuments set forth the obligation for conservator bodies to issue a number of documents, such as: conservator's recommendations, conservator's guidelines, permit for performance of construction and conservator's work, division of immovable historical monument and the obligation of owners (holders) of historical monuments, in case of utility development of a historical monument, to hold documentation defining, among others, the state of its preservation, adaptation possibilities, including the scope and manner of performance of conservator's works. In fact, none of the provisions of the act specify the obligation for such conservator bodies to issue a document presenting the factual state of an immovable or movable historical monument. Such a document may constitute conservator's recommendations, as long as the conservator of historical monuments provides in the document such state or the certificate referred to in Art. 217 of the Code of Administrative Procedure. However, the certificate is regulated by the provisions of the Code of Administrative Procedure, and not in the provisions on the protection and care of historical monuments. It is of importance because the provisions on tax exemptions contained in the acts on self-governmental taxes set forth that the state of development, maintenance, conservation or protection should be defined in accordance with the provisions on protection and care of historical monuments.